Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 502 Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 115 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2015

Op 4 juli 2014 heb ik uw Kamer gemeld dat ik een ambtelijk verkenner heb gevraagd om de ontwikkelingen in de sector van de pakketpost scherper in beeld te brengen. De verkenner heeft zijn verslag afgerond (zie bijlage[1]). In het mondeling vragenuur van de Tweede Kamer op 31 maart 2015 heb ik aangegeven met de sector in gesprek te zullen gaan over de bevindingen (Handelingen II 2014/15, nr. 69, item 3). Voorts is in het mondeling vragenuur van de Tweede Kamer van 2 juni 2015 aan de Staatssecretaris van Financiën en mij gevraagd om een brief over de positie van de pakketbezorgers bij PostNL (Handelingen II 2014/15, nr. 90, item 6). In deze brief geef ik mijn oordeel over de ontwikkelingen in de sector.

1. Analyse van de sector

De sector pakketbezorging is sterk in beweging. Het gaat om een groeimarkt met scherpe concurrentie tussen een aantal grote pakketdiensten. Deze grote pakketdiensten zoeken naar manieren om de kosten te drukken. Sommige pakketdiensten besteden alle pakketbezorging uit aan *subcontractors*, dat wil zeggen andere (kleinere) bedrijven die de pakketten op hun bestemming afleveren. Dat biedt voordelen, omdat de inhuur van *subcontractors* sneller af te stemmen is op het aanbod van pakketten dat bezorgd moet worden. Bij de meeste pakketdiensten bestaan die *subcontractors* uit bedrijven met eigen personeel. Concurrentie op de beloning is dan niet mogelijk: die *subcontractors* moeten hun personeel betalen op grond van de cao die voor de transportsector is afgesproken tussen werkgevers en werknemers. De marktleider op het gebied van pakketbezorging aan particulieren, PostNL, werkt in aanzien-

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29502-115
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

lijke mate met zelfstandigen zonder personeel, zzp'ers. Zzp'ers zijn bij hun prijsstelling niet gebonden aan een cao.

PostNL zegt voor de inzet van zzp'ers te hebben gekozen, omdat dat de efficiëntie ten goede komt: zzp'ers zijn volgens het bedrijf veel succesvoller in het daadwerkelijk afleveren van meer pakketten in een kortere tijd. Ze krijgen namelijk betaald per bezorgd pakket, hetgeen een prikkel creëert om effectief en efficiënt te werk te gaan. Dit komt ook de dienstverlening aan consumenten ten goede.

Inschakeling van zzp'ers heeft ook risico's. Indien er sprake is van schijnzelfstandigheid, leidt deze constructie tot concurrentievervalsing ten opzichte van bedrijven die wel volgens de regels werken. Dergelijke schijnconstructies dienen met kracht aangepakt te worden. Immers, inzet van zzp'ers kan druk creëren om de beloning naar beneden aan te passen en het kan leiden tot lange werkweken en een zware fysieke belasting voor de bezorgers. De handhavende en vergunningverlenende instanties benadrukken dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen de *subcontractors* in deze sector, ook onder de zzp'ers. Sommigen gedragen en uiten zich alsof ze werknemers zijn, anderen zijn echte ondernemers: ze werken voor meerdere opdrachtgevers, verkennen voortdurend nieuwe mogelijkheden en breiden waar mogelijk hun werkterrein uit. Die ondernemers zorgen voor dynamiek en vernieuwing, en zijn belangrijk voor de grote bedrijven in verband met het wisselend aanbod van pakketten. Maar er zijn ook kwetsbare zzp'ers, die niet goed toegerust zijn voor het ondernemerschap.

2. Overleg met de sector

Naar aanleiding van deze bevindingen is opnieuw gesproken met de grote pakketdiensten en met brancheorganisaties, vakbonden en vertegenwoordigers van zzp'ers.

De marktleider op het gebied van pakketbezorging bij particulieren, PostNL, heeft aangegeven zich de maatschappelijke onrust over de positie van de zzp'ers aan te trekken. Het bedrijf is de dialoog aangegaan met alle betrokken partijen teneinde te komen tot een duurzaam bezorgmodel. Zelfstandige bezorgers krijgen van het bedrijf de keuze tussen voortzetting van hun huidige positie en een dienstverband. Over de uitwerking hiervan heeft het bedrijf onderhandeld met de FNV. Dat heeft tot een onderhandelingsresultaat geleid, dat door een deel van de zelfstandige bezorgers is afgewezen. PostNL gaat op basis van het onderhandelingsresultaat een aanbod voorleggen aan alle zelfstandige bezorgers. Omdat het hier niet om een cao gaat, is het aan de individuele bezorger om een eigen afweging te maken.

De andere bedrijven met een aanzienlijk marktaandeel op het gebied van bezorging bij particulieren (DHL, DPD, GLS) zien geen reden hun werkwijze aan te passen. Zij stellen alleen te werken met *subcontractors* die personeel in dienst hebben (zelfstandigen met personeel, zmp'ers) en die dat personeel volgens de cao betalen.

De brancheorganisatie Transport en Logistiek Nederland en de vakbonden FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en CNV Publieke Zaak bepleiten een uitbreiding van de vergunningplicht voor het vervoer van goederen over de weg. In Nederland ligt deze grens bij 500 kg laadvermogen. De Europese grens ligt op een hoger niveau: bij 3.500 kg totaalgewicht. Bij het ontwerp voor de huidige Wet wegvervoer goederen in 2008 was het voorstel de grens van 500 kg te verhogen naar de Europese grens van 3.500 kg totaalgewicht, maar tijdens de behandeling in de Tweede Kamer

is de grens van 500 kg gehandhaafd. Het voorstel van genoemde organisaties is nu de grens te verlagen naar 0 kg, zodat voor al het goederenvervoer over de weg een vergunningplicht geldt. Tegelijkertijd zouden de eisen aan de vergunning voor de categorie tot 3.500 kg verlaagd moeten worden. Voor sommige betrokken organisaties is daarbij een achterliggende gedachte dat de zwakke positie van een deel van de zzp'ers het gevolg is van het ontbreken van elementaire kennis om als ondernemer op deze markt te kunnen functioneren. Met een vergunningplicht zouden minimumeisen aan de kennis gesteld worden. Andere organisaties steunen het genoemde voorstel niet. SubcoPartners verwacht niet dat het gaat helpen: ook bij een uitgebreide vergunningplicht blijft het mogelijk om schijnconstructies op te zetten. Dat standpunt wordt gedeeld door drie grote pakketdiensten (DHL, DPD, GLS).

3. Naar een gezonde sector

De sector pakketbezorging kent een grote verdeeldheid over de wenselijke ontwikkelingen. Het is daarom zaak om een duidelijke norm te stellen. Dat gaat niet om een keuze tussen werknemerschap en ondernemerschap: beide leveren een nuttige bijdrage aan deze sector. Maar het is onacceptabel als zogenaamde zelfstandigen feitelijk onder direct gezag van hun opdrachtgever functioneren. Er is dan sprake van schijnzelfstandigheid. Met zo'n schijnconstructie wordt de betaling van cao-lonen vermeden, evenals de afdracht van loonheffingen en premies. Dit moet stevig aangepakt worden.

4. Maatregelen

Bovenstaande norm wordt in de sector gedeeld. Er is verschil van mening over de mate waarin momenteel aan die norm voldaan wordt. De beoordeling van de mate waarin aan geldende normen voldaan wordt, is in handen van toezichthouders.
Ook de rechter kan hierin een rol spelen, bijvoorbeeld als zzp'ers bij de rechter een dienstverband proberen af te dwingen. De aanpak vanuit het kabinet richt zich op diverse sporen: handhaving door de Belastingdienst op basis van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties, het verbeteren van de toegang tot de rechter, handhaving door de Inspectie SZW op de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, en het creëren van meer duidelijkheid over de mogelijkheden om in cao's afspraken te maken die zelfstandigen raken. Hieronder licht ik deze thema's toe. Ook zal ik ingaan op voorstellen vanuit de sector.

Handhaving door de Belastingdienst

Het kabinet beoogt, zoals gemeld bij brief[2] van 20 april 2015, de handhavingsmogelijkheden van de Belastingdienst te verbeteren. In de door de Staatssecretaris van Financiën beschreven methodiek wordt de VAR (verklaring arbeidsrelatie) afgeschaft. In die nu nog geldende VAR-systematiek zijn alleen de opdrachtnemers verantwoordelijk voor een juiste typering van hun relatie tot de opdrachtgevers. Als later blijkt dat die typering onjuist is, zijn dus ook alleen de opdrachtnemers daarop aan te pakken. Door de afschaffing van de VAR herleeft de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De methodiek houdt in «dat belangenorganisaties van opdrachtgevers of belangenorganisaties van opdrachtnemers, en ook individuele opdrachtgevers of opdrachtnemers, overeenkomsten voorleggen aan de Belastingdienst, zodat die een oordeel kan geven over de overeenkomst. Partijen

[2] Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, 20 april 2015, Kamerstuk 34 036, nr. 9.

kunnen hieraan zekerheid ontlenen omtrent de loonheffingen. De Belastingdienst zal beoordeelde overeenkomsten (voor zover mogelijk) openbaar maken, zodat deze door andere opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen worden gebruikt.»[3] Deze methodiek is vastgelegd in het wetsvoorstel Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA). Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig in de Eerste Kamer.

De methodiek bouwt voort op een bekende werkwijze van de Belastingdienst waarin vooraf helderheid wordt verschaft omtrent de beoordeling van de voorgelegde casus. Met deze methodiek wordt de focus verlegd van het vooraf beoordelen van de positie van de opdrachtnemer naar het vooraf beoordelen van modelovereenkomsten die tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers worden gebruikt.

De Belastingdienst doet een verkenning van de marktpraktijken in de pakketsector. Deze verkenning zal worden gebruikt voor de beoogde beoordeling van aan de Belastingdienst voorgelegde (model)overeenkomsten op de vraag of die wel of geen inhouding van loonheffing met zich brengen.

De Tweede Kamer heeft op 2 juni jl. mondelinge vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Financiën over de «rulings» tussen de Belastingdienst en PostNL. De Staatssecretaris heeft aangegeven dat alle afspraken die tussen de Belastingdienst en individuele belastingplichtigen worden gemaakt, berusten op een juiste wetstoepassing maar ook onderworpen zijn aan de geheimhoudingsplicht zoals geregeld in de belastingwetgeving.

Het vooraf beoordelen van de in de sector gehanteerde contracten zal naar verwachting bijdragen aan een juiste naleving van de regels. Deze werkwijze maakt helder waar opdrachtgevers en opdrachtnemers aan moeten voldoen en zorgt ervoor dat schijnconstructies rond zelfstandigheid beter kunnen worden aangepakt. Het wetsvoorstel DBA maakt het mogelijk om op opdrachtgeversniveau controles uit te voeren en te handhaven. Dit maakt risicogericht toezicht voor de Belastingdienst eenvoudiger en beter inpasbaar.

Deze werkwijze van de Belastingdienst maakt het voor bedrijven, zoals pakketdiensten en hun *subcontractors*, makkelijker om vooraf helderheid te krijgen over de toelaatbaarheid van een bepaalde vormgeving van de arbeidsrelatie met de pakketbezorgers. De Belastingdienst toetst in de praktijk of bedrijven zich houden aan de werkwijze die ze ter beoordeling aan de Belastingdienst hebben voorgelegd. Ook de Inspectie SZW speelt hierbij een rol: als de Inspectie SZW constateert dat er feitelijk onder gezag van de opdrachtgever wordt gewerkt, wordt dat als signaal doorgegeven aan de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst kan dat reden zijn om alsnog het standpunt in te nemen dat de arbeidsrelatie als een (al dan niet fictieve) dienstbetrekking heeft te gelden.

Toegang tot de rechter

Pakketbezorgers die op papier zelfstandigen zijn, maar zelf overtuigd zijn dat zij hun werkzaamheden onder gezag van hun opdrachtgever verrichten, kunnen zich wenden tot de rechter. Indien die vaststelt dat er van een arbeidsovereenkomst sprake is, kan de werknemer de bijbehorende arbeidsrechtelijke bescherming vorderen. Er zijn momenteel enkele zaken bij de rechter aanhangig gemaakt. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft vorig jaar het wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering

[3] Zie voetnoot 1, blz. 2.

van het procesrecht ingediend. Door deze vereenvoudiging en digitalisering wordt het straks makkelijker voor een schijnzelfstandige om naar de rechter te stappen en een beroep te doen op het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Dit wetsvoorstel is op 26 mei jl. met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu in de Eerste Kamer.

Handhaving door de Inspectie SZW op arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden

De Inspectie SZW zorgt dat de sector maatregelen neemt om de werkdruk en de fysieke belasting van de bezorgers te verminderen. In oktober 2014 heeft de Inspectie SZW acht grote pakketdiensten gevraagd om informatie over de arbeidsomstandigheden: de risico-inventarisatie en -evaluatie en het daarbij behorende plan van aanpak. Naar aanleiding van de ontvangen informatie heeft de Inspectie SZW vastgesteld dat er zich op dit punt bij alle grote pakketdiensten tekortkomingen voordoen. De Inspectie SZW heeft gesprekken gevoerd met de pakketdiensten, om de bedrijven in staat te stellen een toelichting te geven op hun inspanningen. Daar waar de Inspectie SZW tekortkomingen ziet, neemt zij handhavende maatregelen. De maatregelen bij de pakketdiensten hebben tot doel om de werkdruk en de fysieke belasting te verbeteren van de groep pakketbezorgers bij wie de Inspectie SZW heeft geconstateerd dat zij feitelijk hun werk onder gezag uitvoeren.

Een ander punt van aandacht is de betaling van stukloon in een deel van de sector. Bij stukloonbetaling dient de werkgever zelf een norm te hanteren op basis waarvan redelijkerwijze het wettelijk minimumloon verdiend kan worden. Deze «redelijkerwijze»-eis is lastig te handhaven voor de Inspectie SZW. In de praktijk is niet vast te stellen of, en zo ja hoeveel er op individueel niveau wordt onderbetaald. De discussie over stukloon zal deel uit gaan maken van de voorgenomen herziening van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

Cao's en zelfstandigen

De tarieven die overeengekomen worden tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers komen op de markt tot stand via onderhandelingen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Vanuit het perspectief van een goede werking van de markt en een goede dienstverlening aan de consument is het van belang dat de concurrentie op de markt niet wordt verstoord. Het kartelverbod in de Mededingingswet en in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staat daarom niet toe dat ondernemingen of ondernemingsverenigingen onderling de concurrentie beperken, bijvoorbeeld door onderling tarieven af te spreken. Het kartelverbod is enkel van toepassing indien actoren op grond van (Europeesrechtelijke) jurisprudentie kunnen worden aangemerkt als «onderneming» en dus op zelfstandige basis goederen of diensten aanbieden op een bepaalde markt en de daaraan verbonden risico's dragen. Natuurlijke personen die in ruil voor loon werkzaamheden verrichten ten behoeve van een ander die gezag over hen uitoefent, zijn daarentegen werknemers en geen ondernemers in de zin van het mededingingsrecht en vallen buiten de reikwijdte van het kartelverbod. Over de toepassing van het kartelverbod op cao's met tariefbepalingen voor zelfstandigen heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit, die inmiddels is opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt (ACM), in 2007 een visiedocument gepubliceerd.[4] Naar aanleiding van een recente uitspraak van het gerechtshof 's-Gravenhage in een zaak over een cao

[4] https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=8953.

voor orkestremplaçanten, waarbij dit visiedocument specifiek aan de orde was, zal de ACM bezien of haar visiedocument eventueel aanpassing behoeft. Daarnaast is het mijn inzet om dit najaar voor cao-partijen een praktische handreiking te publiceren over cao-bepalingen met betrekking tot zzp'ers, en welke cao-bepalingen zich (binnen de kaders van het mededingingsrecht) lenen voor algemeenverbindendverklaring.

Wens tot verlaging van de vergunninggrens

In de transportsector is de toegang tot het beroep en de markt onderhevig aan vergunningvoorwaarden. Uitgangspunt is een «level playing field»; de voorwaarden die worden gesteld, gelden voor iedereen die zich op de markt voor het beroepsgoederenvervoer begeeft. In Europees verband zijn dit voorwaarden voor het verkrijgen van die vergunning zoals vakbekwaamheid, kredietwaardigheid, betrouwbaarheid en reële vestiging van de ondernemer. In Nederland geldt ook nog dat er geen sprake mag zijn van criminele activiteiten die onder dekking van de vergunning worden verricht, de zogeheten Wet Bibob.

De Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) heeft alle grote pakketdiensten aangeschreven met de vraag of zij en hun *subcontractors* voldoen aan de vergunningplicht. De NIWO geeft aan dat dit schrijven diverse pakketbedrijven heeft bewogen kritisch te kijken naar de aanwezigheid van vergunningen bij hun *subcontractors*. Sommige bedrijven hebben laten weten in het vervolg alleen nog met *subcontractors* te willen werken die over een NIWO-vergunning beschikken. Andere bedrijven deden dat al. NIWO verwacht dat vanaf 1 januari 2016 alle grote pakketdiensten alleen nog zaken zullen doen met *subcontractors* die over een NIWO-vergunning beschikken. Zowel de NIWO als de handhavende instanties zien, ieder vanuit hun eigen bevoegdheden, toe op de naleving van de wet- en regelgeving. De NIWO kan langs de bestuursrechtelijke weg optreden, namelijk door het afwijzen of intrekken van een vergunning voor het beroepsgoederenvervoer. Ik verwacht dat het aantal pakketbezorgers zonder vergunning de komende periode drastisch gaat afnemen als gevolg van de ontwikkelingen in de sector.

Het voorstel voor verlaging van de vergunninggrens, zodat de gehele pakketbezorging daaronder komt te vallen, is door de pleitbezorgers aangeboden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding om hiertoe over te gaan. Ook het kabinet is van mening dat het verlagen van de vergunninggrens niet wezenlijk bijdraagt aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid in de pakketdienstensector. Het uitvoeren van de wens van sociale partners, verlaging van de vergunninggrens met tegelijkertijd een verlaging van de vergunningeisen voor de categorie tot 3.500 kg totaalgewicht, zou betekenen dat opnieuw een (in 2009 net afgeschafte) nationale vergunning zou moeten worden ingevoerd. Met SubcoPartners, DHL, DPD en GLS ben ik van mening dat uitbreiding van de vergunningplicht niets meer toevoegt aan de praktijk.

5. Vervolg

De sector van de pakketbezorging kent een snelle groei en spanningen en conflicten. Een van de aanleidingen voor de spanningen en conflicten is het bedrijfsmodel van PostNL. PostNL heeft zich hierop beraden en heeft aangekondigd te streven naar een duurzaam bezorgmodel. Het bedrijf biedt zelfstandige bezorgers de mogelijkheid om in dienst te treden bij het bedrijf. Ik zie dit als een positieve stap. Het is nu aan de zelfstandige bezorgers om de afweging te maken of ze als zelfstandig ondernemer verder willen of als werknemer in dienst willen treden bij PostNL.

Minder zichtbaar in de publiciteit zijn veranderingen die bij alle grote pakketdiensten worden aangebracht als gevolg van het optreden van toezichthoudende en vergunningverlenende instanties: het aantal *subcontractors* zonder vergunning zal drastisch afnemen, en er worden maatregelen tot stand gebracht om de werkdruk en de fysieke belasting te verlichten. De nieuwe aanpak van het wetsvoorstel DBA sluit aan op de bestaande werkwijze van de Belastingdienst om zekerheid vooraf te bieden over voorgenomen contracten en biedt perspectief op een evenwichtige handhavingstrategie, dat wil zeggen een handhaving die zich niet primair richt op de opdrachtnemers (zoals in de huidige VAR-systematiek), maar juist meer op opdrachtgevers.

De geschetste veranderingen zijn niet voldoende. Het is zaak dat de sector zelf onderkent dat er verbeteringen nodig zijn: iedere bezorger heeft recht op fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en een fatsoenlijke beloning. Ik doe een nadrukkelijk beroep op de sector om aanvullende initiatieven te nemen om de arbeidsverhoudingen te verbeteren. De sector kan daaraan bijdragen door betere garanties te bieden dat iedere bezorger fatsoenlijk behandeld wordt. Het komende half jaar zal ik de vinger aan de pols houden. De inspanningen van de genoemde toezichthoudende en vergunningverlenende instanties kunnen het proces ondersteunen. Alle inspanningen dienen erop gericht te zijn rust te brengen in de sector doordat meer bezorgers in een duurzame arbeidsrelatie tot hun opdrachtgever of werkgever komen te staan. Dat is geen kwestie van werknemerschap versus ondernemerschap: waar bezorgers een vrije keuze ervaren tussen de ene of de andere vormgeving van de arbeidsrelatie, en deze in overeenstemming is met wet- en regelgeving, is het niet aan de overheid om ze de ene of de andere kant op te dwingen. Waar wel een einde aan moet komen, is dat pakketbezorgers op papier zzp'ers kunnen zijn, terwijl ze hun werk feitelijk onder gezag uitvoeren. Dan is sprake van een schijnconstructie, en dergelijke schijnconstructies moeten we blijven bestrijden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher